

Mária Szabó

Die politische Kontrolle der ungarischen Armee

Ein Beitrag aus dem Internationalen Fellowship-Programm Graf
Baudissin

Heft 126
Hamburg, August 2001

Inhalt

Vorwort	5
1. Einführung	9
2. Systemwechsel und Armeereform	9
3. Ausbau des institutionellen Systems der Zivilkontrolle	11
4. Erbe und westliche Modelle	19
5. Internationale Einschätzung der ungarischen Zivilkontrolle	23
6. Zivilgesellschaft und die gesellschaftliche Kontrolle	30
7. Zivilkontrolle und die NATO-Mitgliedschaft	31
8. Schlussfolgerung	33

Im Laufe des Wandels von der Arbeits- zur Wissensgesellschaft wird das „Humankapital“, also das Leistungspotential der in einer Gesellschaft vorhandenen ausgebildeten und lernfähigen Menschen zur entscheidenden Ressource für die Streitkräfte. Diese können sich dem rapiden gesellschaftlichen Wandel mit seinem Trend zur Individualisierung nicht entziehen. Von den Streitkräften werden beispielsweise zunehmend Qualitäten gefordert werden müssen wie Wissenschaftlichkeit, ständiges Lernen, Aufbau von Schlüsselkompetenzen, Transparenz, flache Hierarchien, Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Effizienz oder Kooperationsfähigkeit.

Je weniger das Militär als Teil der demokratischen Gesellschaft in der Lage ist, sich innerhalb und mit dieser zu modernisieren, desto mehr Legitimationsprobleme dürften sich ergeben. Das Grundproblem dabei ist, dass Streitkräfte als politisches Instrument der politischen Führung einerseits militärisch effizient sein müssen. Daraus ergeben sich militärspezifische Anforderungen an Disziplin, Unterordnung oder Auftrag. Andererseits muß das Militär die in der Gesellschaft vorherrschenden Werte berücksichtigen, denn ohne gesellschaftliche Unterstützung verliert es seine materielle Basis und normative *raison d'être*.

Verteidigte der Soldat früher in erster Linie sein Vaterland, so wird er künftig vor allem für zivile Werte wie Freiheit, Demokratie und Recht einzutreten haben. Dadurch wird er aber noch nicht zu einem Kosmopoliten.¹ Diese Werte werden ihm durch das nationale Erziehungssystem vermittelt und im internationalen Kontext verteidigt. Damit dies in der Realität aber auch gewährleistet ist, sind zwei Bedingungen zu erfüllen: Erstens müssen der Primat der Politik und die zivile Kontrolle der bewaffneten Macht garantiert sein und zweitens ist ein Höchstmaß an internationaler Legitimation notwendig.

Es ist angesichts der westlichen Abkehr von der militärischen Struktur und Kultur der Moderne sicherlich berechtigt, von post-militärischen Gesellschaften zu sprechen.² Das Militär und das Militärische haben bei weitem nicht mehr den Stellenwert, den sie einmal in der Gesellschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatten. Mit den jüngsten Entwicklungen verändert sich auch das Soldatenbild. Militärische Entscheidungsträger müssen heute angesichts der multilateralen Einbindung und der

1 Vgl. Wilfried von Bredow, Re-Nationalization of Military Strategy?, in: Jürgen Kuhlmann/Jean Callaghan, Military and Society in the 21st Century Europe, Hamburg 2000, S. 51ff.

2 Vgl. Martin Shaw, The Development of „Common-Risk“ Society. A Theoretical Overview, in: ebenda, S. 23f.

internationalen Konsequenzen mehr denn je in der Lage sein, die politischen Folgen ihres Handelns zu bedenken.

Soldaten der post-militärischen Gesellschaft sind nicht mehr nur Kämpfer, sondern auch Friedenswahrer, Diplomaten und Entwicklungshelfer. Ihre Motivation wird allerdings nicht von purem Idealismus gespeist, sondern idealiter vom Bewußtsein, dass sie Teil einer Werte- und Risiko-Gemeinschaft von potentiell universellem Ausmaß sind.³ Aus der so verstandenen Globalisierung ergibt sich der Imperativ einer kooperativen Sicherheitspolitik, die den Aufbau einer mit Erziehungsmitteln ausgestatteten Rechtsgemeinschaft zum Ziel hat.⁴ Diese Entwicklung schreitet auf regionaler Ebene in Europa fort, wo sich die EU anschickt, eine zivile und militärische Aspekte umfassende gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzubauen.⁵

In seiner Grundkonzeption, die er am 3. Dezember 1951 als Diskussionsbeitrag auf einer Tagung für ehemalige Soldaten vortrug, konstatiert Baudissin, dass „alle früher als gültig erachteten Werte vom Staat bis zum Individuum erschüttelt (sind)“.⁶ Insbesondere gelte das für die Stellung und Bedeutung des Soldaten. Eine ähnliche Stimmungslage war angesichts des politischen und gesellschaftlichen Umbruchs in Mittel- und Osteuropa bei Teilen der Bevölkerung und des Militärs festzustellen. Baudissin betonte zudem, dass Restauration sträflich wäre und die große Chance des Neubeginns erkannt werden müsse.⁷

Diese Erkenntnis haben bislang auch die Transformationsländer beherzigt. Die neuen Demokratien tragen ohne Zweifel die Hauptverantwortung für die Gestaltung des politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels, der natürlich auch das Militär betrifft. Bei aller Eigenverantwortung erfordern die historische Dimension und die Komplexität der Herausforderung aber auch westliches Engagement. Unterstützung beim Umbau des Militärs und beim Aufbau der zivilen Kontrolle leisten internationale Regierungsorganisationen und zahlreiche Staaten.

Ungewöhnlich und in dieser Form in Deutschland einmalig ist hingegen, dass sich ein Forschungsinstitut wie das IFSH auf diesem Felde engagiert. Zwischen Januar 1996 und Dezember 2001 führt es das „Internationale Fellow-

3 Grundlegend dazu Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M. 1986.

4 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, *Deutschland und die Bundeswehr im Geflecht internationaler Organisationen*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 1/2001, S. 25f.

5 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - Positionen, Perzeptionen, Probleme und Perspektiven*, Baden-Baden 2001 (i.E.).

6 Graf Baudissin, *Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr*, hrsg. und eingeleitet von Peter von Schubert, München 1972, S. 23.

7 Vgl. ebenda, S. 23f.

ship-Programm Graf Baudissin“ durch. Das Programm richtet sich an Teilnehmer aus den Staaten Mittel- und Osteuropas. Der Personenkreis umfasst in erster Linie Offiziere, aber auch Wissenschaftler und zivile Angehörige, sofern sie aus der Verteidigungsadministration, dem Außenministerium oder angeschlossenen Forschungseinrichtungen stammen.

Praktische Zusammenarbeit - in diesem Fall bei der Vermittlung der Grundsätze demokratischer Streitkräfte und ihrer Einbindung in ein neues europäisches Sicherheitsgefüge - ist das Leitmotiv des „Internationalen Fellowship-Programms Graf Baudissin“, in dem der vorliegende Beitrag von Dr. Mária Szabó entstand. Frau Dr. Szabó, Professorin an der Universität für Landesverteidigung in Budapest, weilte von Anfang Oktober 2000 bis Ende März 2001 als zwanzigster Baudissin-Fellow am IFSH. Sie hat sich während ihres Forschungsaufenthaltes mit den Fragen „Frauen in den Streitkräften“ und „Armee und Gesellschaft in Ungarn“ befasst. Der vorliegende Beitrag ist die ausführliche Fassung eines Vortrages, den sie auf der internationalen Konferenz zum Thema „Militär und Gesellschaft im Kontext europäischer Sicherheit: Wie modern ist das Denken Graf Baudissins im 21. Jahrhundert?“ gehalten hat.⁸

Hamburg, Juli 2001

Hans-Georg Ehrhart

8 Vgl. Mária Szabó, Probleme und Perspektiven der Zivilkontrolle in Ungarn, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Militär und Gesellschaft im Kontext europäischer Sicherheit: Wie modern ist das Denken Graf Baudissins im 21. Jahrhundert? Baden-Baden 2001, S. 59-64.

1. Einführung

Die Forderung nach einer demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte in Ungarn wurde Anfang der 90er Jahre erhoben und in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts wurde - im Zusammenhang mit den Bemühungen um NATO-Mitgliedschaft - die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Ungarn zu einem „Modethema“.

Die Verankerung westlicher Muster der „Zivilkontrolle“, wie sie in Ungarn genannt wird, ist eine bedeutende politische, rechtliche, verwaltungsmäßige, moralische und kulturelle Herausforderung für die jungen mittel- und osteuropäischen Demokratien, deren erfolgreiche Umsetzung die West-Integration dieser Länder in hohem Maß beeinflusst.⁹

Die Suche nach einem geeigneten Modell hat in Ungarn bereits vor etwa zehn Jahren begonnen, doch über die präzise Formulierung, die Möglichkeiten seiner Anwendung und die Modalitäten dieser Kontrolle wird auch heute noch diskutiert.

Der vorliegende Aufsatz ist ein Versuch, die Zivilkontrolle der ungarischen Streitkräfte vorzustellen sowie die bisherigen Ergebnisse und die derzeitigen Probleme bei der Umsetzung darzustellen.

2. Systemwechsel und Armereform

In Ungarn gab es bis Ende der 80er Jahre keine parlamentarische oder politische Kontrolle über das Militär oder den Bereich der Landesverteidigung, wie sie in modernen westlichen Demokratien praktiziert wird. Erst mit der Gründung der demokratischen Republik und dem veränderten Verhältnis zwischen Gesellschaft und Regierung durch die Umstrukturierung des politischen Systems wurde die Forderung nach einer parlamentarischen Kontrolle über die Streitkräfte lauter.

Bereits in der Zeit des Einparteiensystems vor 1989 erhoben sich in allen Bereichen erste Forderungen nach einem demokratischen Rechtsstaat. Damit begann ein allmählich fortschreitender Prozess, der den demokratischen Ausbau des gesamten Staates betraf und auch die Streitkräfte und die Militärverwaltung umfasste.

9 Der Ausdruck „Zivilkontrolle“ gehörte in Ungarn zu den aus einer Fremdsprache übersetzten Ausdrücken, die jedweder heimischen, institutionellen oder normativen Anbindung entbehrten. Seine Anwendung ist heute aber schon weit verbreitet.

Aufgrund des politischen Systemwechsels vollzogen sich zwei qualitativ neue Veränderungen: Die politischen Parteien forderten eine Beteiligung am Entscheidungsprozess in Fragen der Sicherheit und Landesverteidigung, was zu einer Aufwertung der allgemeinen und institutionellen Rolle des Parlamentes führte. Da der politische Wille aber nicht unmittelbar, sondern nur über entsprechende bürokratische Institutionen umgesetzt werden kann, kommt auch diesen ein größeres Gewicht und eine höhere demokratische Verantwortung zu.

Im Frühjahr 1990 wurde Ungarn wieder ein unabhängiger, demokratischer Staat. Das neue System musste dabei auf das bisherige gesellschaftliche aufbauen und so zunächst mit der bisherigen Armee die Sicherheit Ungarns garantieren. Dies barg Gefahren für die weitere Entwicklung in sich. Der gesamte Militärapparat musste umgebaut werden, ohne dass dabei die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte und damit die Fähigkeit zur Landesverteidigung geschwächt werden durfte. Zwar wurden im Bereich der Verteidigungspolitik eine Vielzahl politischer Entscheidungen getroffen (hinsichtlich Organisation, Modernisierung der Streitkräfte, Übernahme eigenständiger Traditionen usw.), doch war die Effizienz der mehrfach in Angriff genommenen Umstrukturierungen nicht besonders hoch, weil die Kosten des damit verbundenen Personalabbaus (auch noch zwischen 1995 und 1999) aus dem ohnehin knappen Verteidigungsbudget bestritten werden mussten. Hinzu kam, dass bereits etwa 60 Prozent des Verteidigungshaushalts von der Inflation verschlungen wurden. Infolge dieser Zwänge wurden die verschiedenen Armeereformen wegen ihrer geringen Glaubwürdigkeit, insbesondere von Seiten des Militärs nicht akzeptiert und erreichten die angestrebten Ziele nicht.

Die ungarischen Streitkräfte wurden von 155.700 Mann im Jahr 1989 auf 100.000 Mann Ende 1992 reduziert, wobei die Zahl der Wehrpflichtigen von 91.000 auf 51.000, die der Berufssoldaten von 30.500 auf 22.900 (davon 8.500 Unteroffiziere) reduziert wurde. Die Zahl der zivilen Angestellten wurde von 33.300 auf 26.000 verringert. Ende 1998 zählte die ungarische Honvedarmee 60.000 Mann.

Trotz dieser Strukturveränderungen bleibt die Frage, wann es tatsächlich gelingt, die Armee zu einem nach den Regeln des demokratischen Rechtsstaats funktionierenden und damit auch legitimen gesellschaftlichen Teilsystem umzustrukturieren, ohne dass sie dabei ihre Handlungsfähigkeit einbüßt. Sie muss also in die Lage versetzt werden, entsprechend der genannten Prämissen dennoch schnell und adäquat auf Veränderungen reagieren zu können. Staat und Gesellschaft haben bestimmte Erwartungen an die Streitkräfte, die z.B. die Entwicklung einer eigenen Identität sowie Transparenz hinsichtlich der Entscheidungen der obersten militärischen

Führung betreffen. Auch wird deutlich, dass die Armee sich im Einklang mit der Gesellschaft entwickeln muss, da sie nur so in der Lage ist, sich zu legitimieren.

Es dauerte lange, bis die ungarischen Streitkräfte begannen, Antworten auf die gesellschaftlichen Anforderungen zu suchen und ihre Strukturen und Funktionen den Legitimationserfordernissen anzupassen. Die Reformierung der ungarischen Streitkräfte seit dem Systemwechsel spiegelt die gesellschaftliche Entwicklung in Ungarn insgesamt wider. Sie ist entsprechend eng verbunden mit der Entwicklung allgemeiner gesellschaftspolitischer Erwartungen und der Suche nach Antworten auf die drängenden gesellschaftlichen Fragen unter den schwierigen Bedingungen der Transformation. Lag der Schwerpunkt anfangs eher auf einer Entwicklung, die auf nationale Bedingungen und Anforderungen reagierte, so verschob er sich über den Zwischenschritt der Adaptation von Werten und Mustern bürgerlicher Demokratien, die bis heute Gültigkeit besitzen, immer mehr zu einer auf westliche Orientierung insgesamt ausgerichteten Perspektive.¹⁰

3. Ausbau des institutionellen Systems der Zivilkontrolle

Die politische Kontrolle der Streitkräfte in Ungarn wird durch die 1949 gebilligte und 1989 in wesentlichen Bereichen geänderte Verfassung institutionalisiert. 1993 gab es eine weitere Verfassungsänderung für diesen Bereich. Weitere Regelungen sind im Gesetz über Landesverteidigung¹¹ sowie den neuen Wehrgesetzen festgelegt, die gleichfalls 1993 verabschiedet wurden.

In diesem Zusammenhang muss noch die wichtige Rolle des ungarischen Verfassungsgerichtes bei der Klärung von Rechtsstreitigkeiten erwähnt werden, die den Bereich der politischen Kontrolle über die Streitkräfte betreffen. In seiner als Meilenstein zu betrachtenden Entscheidung von 1991 machte es weitreichende Vorgaben gerade in Bezug auf die Stärkung ziviler Kontrollmöglichkeiten.¹² Diese Entscheidung beeinflusste auch die spätere Gesetzgebung.

10 Ausführlicher siehe: János Szabó, A fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének fejlődése (1989-1997), Zrinyi Miklós Universität für Landesverteidigung (ZMNE), Budapest 1997, S. 56.

11 Az 1993. évi CX törvény a honvédelemről, Magyar Közlöny 1993. Nr. 188, S 11194-111236. Das Gesetz CX/1993 ist im ungarischen Amtsblatt „Magyar Közlöny“ (MK) zitiert nach Heftnummer/Jahrgang unter MK 188/1993 vom 07. Dezember 1993.

12 Das Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichts (Alkotmány Biróság - AB) 48/1991 AB vom 26.09.1991 zur Rechtsstellung des Staatspräsidenten ist auf deutsch vollständig abgedruckt bei: Brunner/Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn - Analysen und Entscheidungssammlung 1990 bis 1993, Baden-Baden 1995. Ausführlicher siehe: János Szabó, A fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének fejlődése (1989-1997), Zrinyi Miklós Universität für Landesverteidigung (ZMNE), Budapest 1997, S. 56.

Die ungarische Verfassung sieht das Parlament, den Verteidigungsrat (Rat für Landesverteidigung),¹³ den Präsidenten der Republik, die Regierung und den verantwortlichen Minister als Führungsorgane der Streitkräfte vor. Die Rolle dieser für die politische Kontrolle der Streitkräfte verantwortlichen Organe und Institutionen hängt in Ungarn wie auch in anderen Ländern in erster Linie vom Regierungssystem sowie von der spezifischen rechtlichen und politischen Struktur und den Traditionen des Landes ab. Zwischen 1990 und 1994 gab es ernste politische und juristische Kontroversen darüber, wer bestimmte Befugnisse über die Streitkräfte ausüben soll. Die Diskussion ist inzwischen abgeklungen, aber noch nicht als beendet zu betrachten.

Das erste Jahr der ungarischen „Zivilkontrolle“ (1989) kann als die Epoche der „Kontrolle ohne Zivilkontrolle“ bezeichnet werden. Die damals politisch Verantwortlichen standen nämlich selbst nicht unter der unmittelbaren Kontrolle von Parlament, Gesellschaft und Öffentlichkeit. Sie taten, was sie für richtig erachteten. Erst die Verhandlungen in Zusammenhang mit der Verfassungsnovelle von 1989 und der damaligen ersten Änderung des Gesetzes über die Landesverteidigung entsprachen klaren politisch-demokratischen und fachlichen Anforderungen. Zum ersten Mal handelten die „reformkommunistischen“ Gesetzgeber unter der Voraussetzung demokratisch bestimmter Kräfteverhältnisse. Das ist bis heute eine Quelle von Gegensätzen und Streit.

Die Planer der Verteidigungsreform von 1989 wollten - in der Hoffnung auf einen Wahlsieg der Sozialisten - die Streitkräfte unter Kontrolle der Regierungspartei halten. Das Verteidigungsministerium und die militärische Führung der ungarischen Honvedarmee sollten hierfür in zwei selbständige Organisationen aufgeteilt werden und die Streitkräfte sollten nicht mehr dem Ministerium für Landesverteidigung, sondern dem Befehlshaber der ungarischen Honvedarmee unterstellt sein, der wiederum dem Präsidenten der Republik untersteht. Folglich wurde der Präsident der Republik zum Oberbefehlshaber gemacht. Damit kam also die Aufsichts- und Kontrollinstanz, die bei einem parlamentarischen System im allgemeinen durch das Zusammenspiel von Ministerpräsident, Verteidigungsminister und Oberbefehlshaber gegeben ist, nicht zustande; der Oberbefehl ging unmittelbar vom Präsidenten der Republik aus und erreichte den Chef des Generalstabes über den Befehlshaber der ungarischen Honvedarmee.

Die ungarische Verfassung legt die Funktion des Präsidenten der Republik folgendermaßen fest: Der Präsident der Republik „verkörpert die Einheit der

13 Mitglieder: Präsident der Republik, Präsident des Parlamentes, Fraktionschefs der Parlamentsparteien, Ministerpräsident, die Minister, der Befehlshaber der Honvedarmee, Generalstabschef der Streitkräfte. Der Rat tritt nur bei außerordentlichen Anlässen zusammen.

Nation und wacht über die demokratische Funktion der Staatsorganisation“.¹⁴ Die Verfassung bestimmt auch, dass der Präsident der Republik Oberbefehlshaber der bewaffneten Streitkräfte ist. In der neu ausgerufenen ungarischen Republik gehört die Frage, wie diese Regelung zu deuten sei, zu einer der ersten rechtlichen Auseinandersetzungen. Der Präsident der Republik bestand auf dem Recht, die Streitkräfte zu befehligen, wie es in der Verfassung vorgesehen war. Der Verteidigungsminister hingegen war anderer Meinung und wandte sich 1991 mit der Bitte an das Verfassungsgericht, die Verfassung zu interpretieren. Das Verfassungsgericht bestätigte den Standpunkt des Ministers mit dem Argument, die Verfassung könne im vorliegenden Fall nicht wortwörtlich ausgelegt werden, andere Bestimmungen der Verfassung sowie ihr gesamter Geist müssten mit in Betracht gezogen werden. Bei dieser Auslegung ergebe sich, dass Ungarn eine parlamentarische Republik sei, in der die vollziehende Gewalt von der Regierung und nicht vom Präsidenten der Republik ausgeübt werde.¹⁵

Auf der Grundlage dieser Verfassungsauslegung billigt zwar der Präsident der Republik die Organisation der militärischen Landesverteidigung, ernennt und entlässt den Oberbefehlshaber und den Generalstabschef der Honved-Streitkräfte, ernennt die Generäle und übt gewisse Personalbefugnisse aus. Alle diese Befugnisse sind jedoch an die Gegenzeichnung des Verteidigungsministers gebunden.

Im Zuge der Streitkräftereform von 1992, die zahlreiche Probleme der 89er Reform löste, wurden die entsprechenden Regelungen dann eindeutig formuliert: In Friedenszeiten übt der Verteidigungsminister die Befehlsgewalt über die ungarische Honvedarmee aus.

Das neue Verteidigungsgesetz von 1993 ergänzte die Position des Präsidenten der Republik um zwei weitere Funktionen, die der Stärkung der Zivilkontrolle dienen. Dieses Gesetz legt fest, dass alle neuen Wehrgesetze sowie die Streitkräfte betreffenden wichtigsten organisatorischen Veränderungen dem Präsidenten der Republik zur Kenntnis gebracht werden müssen. Dieser hat außerdem das Recht, von der Regierung über alle die Streitkräfte berührenden Fragen informiert zu werden.

14 A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Das Verfassungsreformgesetz) §29 (1), MK 74/1989. Es gibt eine von der Internationalen Sprachendienst GmbH, Budapest, angefertigten Übersetzung der Ungarischen Verfassung, die durch den VERZAL-Verlag, Budapest, unter dem Titel „Geltende Ungarische Rechtsnormen Nr. VIII/5.“ vom 01. März 1997 vertrieben wird.

15 Vgl. László Kelemen, A hadsereg feletti civil kontroll magyar tapasztalatairól. Im Studienband: „A civil-katonai kapcsolatok“ című konferencia (1997. szeptember 15-17) előadásai. Hrsg.: HM Oktatási és Tudományos-vezetési Főosztály (Hauptabteilung für Organisation Wissenschaftlicher Tätigkeit des Unterrichtswesens), 1997, S. 119-127.

Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtes kann also von einer „faktischen“ Befehlshaber-Position des Präsidenten der Republik keine Rede sein. Die Angelegenheiten der Einsatzführung im Frieden fallen in den Kompetenzbereich der Regierung. Eine weitere Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse und der Funktionen des Präsidenten der Republik hinsichtlich der Streitkräfte ist auch in Zukunft im Zusammenhang mit dem weiteren Ausbau der ungarischen Zivilkontrolle denkbar.¹⁶

Wie bereits erwähnt, ist die Trennung des Verteidigungsministeriums und des Generalstabs der Ungarischen Streitkräfte durch die Verteidigungsreform von 1989 ein bis heute bestehendes Problem. Vor 1989 war das Verteidigungsministerium, einschließlich des Generalstabs, ein Teil der Volksarmee und der Minister war die ranghöchste militärische Führungsperson. Die Trennung von militärischen und administrativen Elementen verursachte große Schwierigkeiten. Es entstanden parallele Organisationen und die damit verbundenen Kompetenzstreitigkeiten verhindern in manchen Bereichen bis heute eine normale Funktionsfähigkeit. Die Überlegungen zur Schaffung eines integrierten Verteidigungsministeriums sind noch immer nicht abgeschlossen und stehen vor allem mit Blick auf die immer drängenderen Forderungen nach NATO-Kompatibilität auch heute noch auf der Tagesordnung.

Auch die verfassungsmäßige Regelung des Einsatzes der Streitkräfte war jahrelang eine Ursache ständiger politischer Spannungen. Die Verfassungsänderung führte zu einer Reihe komplizierter Regelungen, die möglichst viele Garantien gegen jede Art von Missbrauch einbauen sollten.¹⁷ So kann das Parlament nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit der 386 Abgeordneten Entscheidungen über den Einsatz der Streitkräfte billigen. Und auch dies ist nur möglich im Falle eines Angriffs fremder Streitkräfte oder wenn das Parlament den Ausnahmezustand ausruft:

- im Falle eines Notstandes durch bewaffnete innerstaatliche Aktionen zur Machtergreifung,
- im Falle schwerer bewaffneter Gewaltanwendung, die in großem Ausmaß Leben und Eigentum der Bürger gefährdet, und

16 Die Rolle des Präsidenten der Republik als Hauptbefehlshaber wird auch andernorts bestritten. Vgl. etwa C.F. Falco Verna, *Il comando delle Forze Armate*, Raccolta degli articoli dall'osservatorio dell'Istituto di Guerra Marittima, N 59, 1996, S. 175-180. Laut deutscher Experten besteht auch in Ungarn ähnlich wie in Italien ein semipräsidentielles System. Vgl. Oliver Bringmann, *Die ungarische Verfassung (Die rechtliche Stellung der Streitkräfte und weitere sicherheitspolitische Aspekte)*, Verteidigungsanalysen 33/1997, Waldbröl, S. 10.

17 A Magyar Köztársaság Alkotmánya II. és VIII. fejezet, §19-19D (2), MK 84/1990 vom 24.08.1990.

- unter der Bedingung, dass die Polizei nicht in der Lage ist, einer Situation Herr zu werden.

Ist das Parlament nicht in der Lage, eine Entscheidung zu treffen, so ist der Präsident der Republik berechtigt, den Notstand, Kriegs- oder Ausnahmezustand auszurufen. Ist der Präsident verhindert, kann der Parlamentspräsident gemeinsam mit dem Verfassungsgerichtspräsidenten und dem Ministerpräsidenten diesen Ausnahmezustand erklären.

Aber auch das ist noch nicht ausreichend, um die Streitkräfte einsetzen zu können, da während eines Ausnahmezustandes, wenn das Parlament nicht tagt, nur der Verteidigungsrat den Einsatz bewaffneter Streitkräfte anordnen kann, d.h. der Präsident der Republik, gemeinsam mit dem Parlamentspräsidenten, den Fraktionsvorsitzenden der im Parlament vertretenen Parteien, dem Ministerpräsident, den Ministern, dem Oberbefehlshaber der Armee und dem Generalstabschef. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Personenkreis unverzüglich zusammengerufen werden kann und dann auch noch in der Lage ist, rasche Entscheidungen zu fällen. Diese Voraussetzungen stellen eine hohe Hürde dar und sollen den missbräuchlichen Einsatz der bewaffneten Streitkräfte verhindern.

1993 wurde die Verfassung durch einen neuen Artikel ergänzt, der es der Exekutive gestattet, bestimmte Einheiten der Streitkräfte für eine begrenzte Zeit ohne die Ermächtigung des Parlamentes oder des Präsidenten der Republik einzusetzen: „Im Falle eines unerwarteten Einfalls äußerer bewaffneter Truppen auf das Territorium Ungarns sind die Streitkräfte zur Abwehr des Angriffs bzw. zum Schutz des Landes durch Luftabwehr und die Flugbereitschaftskräfte, im Interesse der Verfassungsordnung, der Sicherung von Leben und Eigentum der Staatsbürger, der allgemeinen Ordnung und Sicherheit auf Grund des von der Regierung und vom Präsidenten der Republik gebilligten Verteidigungsplanes - mit zum Angriff proportionalen und zur Abwehr des Angriffs geeigneten Kräften - verpflichtet, sofort zu handeln.“¹⁸ Die Regierung ist innerhalb kürzester Zeit verpflichtet, das Parlament über diese Maßnahmen zu informieren, um weitere notwendige Maßnahmen einleiten zu können. Die komplizierte Formulierung macht noch immer gewisse Bedenken in Richtung Exekutive deutlich, schafft aber schließlich die rechtlichen Bedingungen für den schnellen militärischen Einsatz in unerwarteten Krisensituationen.

Diese Änderung offenbart auch die in Ungarn erkannte Problematik, dass die Zivilkontrolle nur unter gleichzeitiger Beachtung der militärischen Effizienz ausgeübt werden kann. Juristische Regelungen, welche die Demokratie über hohe Verfahrenshürden besonders absichert, können ein rasches Eingreifen

18 Ebenda, §19E.

einer Armee behindern. Das ist in gefährlichen politischen Situationen nicht akzeptabel, denn eine Demokratie, die mit ihren Instrumentarien ein schnelles Reagieren demokratischer Institutionen wie der Exekutive im Krisenfall behindert, ist dadurch eventuell in ihrer Existenz gefährdet. Beim weiteren Ausbau der ungarischen Zivilkontrolle ist die Vereinfachung und weitere Entwicklung der den Einsatz der Streitkräfte betreffenden Regelungen noch möglich.

Eines der grundlegenden Ziele der Streitkräftereform und der gesetzlichen Regelung von 1989 war die Beseitigung des Einflusses der Einheitspartei auf die Streitkräfte. Auch sollten die Streitkräfte aus dem unmittelbaren politischen Streit herausgehalten, also auch intern entpolitisiert werden.

In einem anderen Zusammenhang wurde betont, dass auf diese Weise das Primat der Politik über die Armee verankert wird. Damit wird zwar der direkte politische Einfluss auf die Streitkräfte eingeschränkt, doch werden die politischen Interessen innerhalb der Streitkräfte nicht beseitigt. Eine Entpolitisierung der Streitkräfte kann also auf diesem Weg kaum wirklich erreicht werden, obwohl die Entscheidungen vom militärisch-fachlichen Gesichtspunkt aus vernünftig waren.¹⁹

Das im Verlaufe der anfänglichen Kontroverse aufgetretene Dilemma besteht auch weiterhin. Was bedeutet für ein demokratisches System das größere Risiko: Wenn die Offiziere sich an öffentlichen verfassungsgemäßen Organisationen beteiligen oder wenn sie in ihren eigenen Kreisen ein informelles System schaffen?

Insbesondere deutsche Experten für Innere Führung haben immer wieder darauf hingewiesen, dass der Ausschluss von Soldaten aus politischen Funktionen unbegründet sei und deren Grundrechte verletze. Die die parteipolitische Tätigkeit untersagenden Regelungen des gültigen Verteidigungsgesetzes finden aber breite Zustimmung im Kreis der politischen Elite in Ungarn.

Die Verfassung wirft aber mit dem sehr allgemein gehaltenen Verbot „politischer Tätigkeit“ noch zwei weitere Probleme auf: Einerseits bleibt eine Grauzone zwischen der interpretierbaren politischen Tätigkeit und der parteipolitischen Tätigkeit. Andererseits kann die Gefahr bestehen, dass die jeweils regierende politische Gruppe versuchen könnte, die Armee nach ihren Vorstellungen zu verändern, wenn für die Mitglieder der Streitkräfte das Verbot

19 Vgl. Zoltán Murányi, A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben, in: Studienband „A haderő demokratikus irányítása“ (szerkesztette Jóó Rudolf és Pataki Zsolt), ZMNE Civil Katonai Kapcsolatok Központ (Zentrum für Zivil-Militärische Beziehungen), Budapest 1998, S. 227-238.

politischer Tätigkeit aufrechterhalten wird, gleichzeitig aber keinerlei Schranken der politischen Beeinflussung gesetzt werden.²⁰

Bei der Vorstellung der Besonderheiten des ungarischen konstitutionellen Systems müssen noch einige in der Verfassung verankerten Institutionen mit spezieller Kontrollfunktion erwähnt werden: Der Oberste Rechnungshof, die Gerichte, die Staatsanwaltschaft, der Rat für Zentraleinkauf und der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte (im folgenden „Ombudsmann“ genannt).²¹ Diese Organe konzentrieren sich nicht speziell auf die Streitkräfte, aber zu ihrer Tätigkeit gehört auch die Aufsicht über militärische Entscheidungen. Im Gegensatz etwa zu den USA können die ungarischen Soldaten nämlich - wie jeder andere Staatsangestellte auch - sich wegen Schadensersatzentscheidungen an ein Gericht wenden oder sich wegen ihres Einsatzes über ihre Vorgesetzten beschweren. Ein anderes Beispiel: Ähnlich wie die deutschen Soldaten - können auch die ungarischen ohne Beschränkungen beim Ombudsmann Beschwerde einreichen und der Beauftragte kann von Amts wegen Untersuchungen innerhalb der Armee anstellen. Die Einbeziehung eines Ombudsmannes in streitkräfteinterne Angelegenheiten ist ein Beweis dafür, dass das ungarische konstitutionelle System Verpflichtungen gegenüber der in das Staats- und Regierungssystem integrierten demokratischen Armee hat.

Der Vertreter des Ombudsmannes führte 1996 umfassende Untersuchungen über den Grad der Umsetzung grundlegender Rechte in der Armee durch.²² In der Praxis spielen die Vorschläge des Ombudsmannes bei der Geltendmachung von Grundrechten eine Katalysatorrolle. Die charakteristischen Konfliktquellen werden identifiziert, was häufig zu dazu führt, dass die Maßnahmen der staatlichen Stellen in dieser Frage beschleunigt werden.

Durch den direkten Kontakt zwischen den Interessenvertretungsorganen einerseits und den individuellen Beschwerdeführenden andererseits übernimmt der Ombudsmann eine Art Mittlerrolle zwischen dem System der staatlichen Organe und der Gesellschaft. Diese erfolgreiche „Katalysatorenfunktion“ kann sich positiv auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Streitkräfte auswirken.²³ Heute ist klar, dass die Institutionen der Zivilkontrolle in

20 Die adäquate Gesetzesregelung der „Politikfreiheit“ der Streitkräfte wirft nicht nur in Ungarn, sondern in mehreren älteren Demokratien wie in Italien ähnliche Fragen auf. Vgl. Virgilio Ilari, *Storia militare della Prima Repubblica, 1943-1993*, Ancona 1994, S. 335-340.

21 Auch in Ungarn tauchte die Frage nach der Schaffung der Institution eines Wehrbeauftragten auf. Der Vorschlag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die ungarische Armee zu klein sei.

22 Az országgyűlési biztos helyettesének OBH 7459/1996. számú jelentése. Kiadta: az Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 1996. S. 231.

23 Zoltán Murányi, *Az erőszakszervezetek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei*, Doktori értekezés, kézirat, 1999, S. 214.

Ungarn nach Maßgabe von grundlegenden Prinzipien, Garantien und Rechten ausgebaut wurden und auch funktionieren. Entsprechend den Maßstäben und Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit kommt die politische Kontrolle der Streitkräfte unter verfassungsmäßig und rechtlich geklärten Verhältnissen zur Geltung, und das akzeptieren die Akteure des gesellschaftlichen und politischen Lebens. Die selbständige, aktive Rolle des Parlamentes bei der rechtsstaatlichen Verankerung der ungarischen Sicherheitspolitik - vor allem im Bereich der Gesetzgebung und des Verteidigungshaushalts - ist zweifelsohne gewährleistet. Allerdings haben sich all diese Maßnahmen aufgrund der geringen Praxis noch nicht zu einem klaren, effizienten und vertrauensbildenden System verfestigt.

Wegen der Unausgewogenheit der politischen Strukturen arbeiten das Parlament und seine Organe aber in einer Art Rollenkrise: Sie sind nicht in der Lage, die strategisch wichtigen Themen anzupacken, und so bleibt ihre tatsächliche politische Wirkung beschränkt. Die Politiker sind, da sie den gesamten Prozess noch nicht übersehen können, vorläufig nicht fähig, in die Feinheiten der Streitkräfteplanung einzugreifen.

Auch die Verwaltungspraxis hat noch keine übersichtliche Struktur geschaffen, die den für die Verteidigung verantwortlichen Parlaments- und Regierungsorganen das Bewusstsein und den Handlungsrahmen für eine effektive Kontrolle ermöglichen. Die Schlüsselfrage jeder Kontrolle ist nämlich die Aufsicht an den entsprechenden Punkten und zur entsprechenden Zeit. Der für die Kontrolle Verantwortliche muss dazu den Prozess als Ganzes vor sich sehen, um an der entscheidenden Stelle seinen Einfluss ausüben zu können. Die folgende Situation droht also zu einem strukturellen Problem zu werden: Regierungs- und Parlamentsorgane sehen manchmal nur die ihnen von der militärischen Führung präsentierte heile Welt, während die Entscheidungsgewalt in Wirklichkeit in den Händen der militärischen Führung bleibt. Als eine Art Gegenpol befasst sich deshalb der 19-köpfige Verteidigungsausschuss²⁴ des Parlamentes mit der Aufdeckung gegebenenfalls auftretender Problemfälle, gleichzeitig vernachlässigt er aber die auf Expertenmeinungen basierende, durchdachte Ausarbeitung eines einheitlichen Standpunktes in Verbindung mit den vorgelegten Rechtsregelungen. All das fördert die gesellschaftliche Akzeptanz der Armee und die Integration der gesellschaftlichen Organisationen in das System der

24 Internationale Analytiker registrieren den Verteidigungsausschuss des ungarischen Parlamentes einstimmig als den stärksten Verteidigungsausschuss der Region. Er kann auch die Kontrollrolle des Parlamentes direkt ausüben, er verfügt über breite Informations- und Untersuchungsmöglichkeiten. Beim Ausnahmezustand vertritt er das Parlament sogar mit Entscheidungsbefugnis, da er durch die Verfassung befugt ist, im gegebenen Fall die eingeführten außerordentlichen Maßnahmen zu überprüfen oder aufzuheben.

Zivilkontrolle sowie die gesellschaftliche Legitimation der Streitkräfte nicht eben effektiv.

Die heutigen Probleme und Mängel der demokratischen Kontrolle in Ungarn beruhen also in ersten Linie nicht auf den rechtlichen Regelungen oder deren Fehlen, sondern liegen im derzeitigen Zustand der Verwaltung und der politischen Kultur.²⁵

4. Erbe und westliche Modelle

Jedes Land verfügt über spezifische politische, gesellschaftliche, militärische und historische Gegebenheiten. Die Analyse internationaler Erfahrungen zeigt, dass die Ausgestaltung der Zivilkontrolle maßgeblich durch Tradition und Geschichte eines Landes geprägt wird. In Europa können Italien und die Bundesrepublik Deutschland als die beiden Pole unterschiedlicher Traditionen, Erwartungen und Entwicklungen angesehen werden. So wurden die zivil-militärischen Beziehungen in Italien und auch die demokratische Kontrolle der auf eine fünfzigjährige Vergangenheit zurückblickenden Forze Armate nach dem Krieg vor allem durch die historischen Traditionen bestimmt. Demgegenüber wurde die Zivilkontrolle in Deutschland weitgehend durch die strengen Vorgaben der Alliierten und den damit verbundenen demokratischen Vorstellungen bestimmt.

Keiner der beiden Wege bietet für das heutige Ungarn eine ähnlich umfassende Lösung. Im Gegensatz zu Italien fehlen in Ungarn kontinuierliche und entsprechend bewusst gemachte militärische Traditionen, d.h. es fehlt ein Ungarn-spezifisches Ordnungsprinzip der zivil-militärischen Beziehungen. Im Unterschied zur deutschen Situation nach dem Zweiten Weltkrieg ist auf absehbare Zeit kein Akteur in Sicht, der Ungarn die Bedingungen und die Form einer politischen Kontrolle über die Streitkräfte „diktieren“ wird, auch wenn der NATO-Beitritt als eine der wichtigsten Vorgaben im Raum steht.

Paradoxerweise schränkt aber gerade die Stabilität der westlichen zivil-militärischen Beziehungen die Fähigkeit des Westens ein, den Transformationsstaaten der mittelosteuropäischen Region in der komplizierten Problematik des Ausbaus der politischen Kontrolle über die Streitkräfte eine Orientierung zu geben - und zwar deshalb, weil sich die politische und militärische Führung der westlichen Staaten (mit Ausnahme Deutschlands) lange Zeit

25 Zur Spannung und Phasenverschiebung der „Unveränderlichkeit“ der politischen Kultur und der schnellen Umstrukturierung der politischen Institutionen als Hauptprobleme des ungarischen Überganges vgl. Gyula Józsa, Regierungswechsel in Ungarn 1994, Konkursverwaltung nach dem Realsozialismus und Wahlsieg der Sozialisten, in: Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 1996/10.

nicht mit diesem Problembereich befasste. Die wissenschaftliche Literatur im Westen hielt mit den von den Veränderungen in Europa diktierten Notwendigkeiten nicht Schritt. Dazu kam noch, dass die meisten Aspekte der westlichen zivil-militärischen Beziehungen nach dem Zusammenbruch der bipolaren Welt neu interpretiert werden mussten.²⁶

Seit der Wende in den 90er Jahren wird die ungarische Verteidigungspolitik maßgeblich von zwei Ländern beeinflusst: von der Bundesrepublik Deutschland und den USA.

Die deutsche Militärkultur spielte historisch und geografisch eine bestimmende Rolle bei der Organisation der ungarischen Streitkräfte und der Schaffung einer militärischen Kultur sowie bei der Umgestaltung des ungarischen Wehrrechtssystems. Das deutsche Konzept der Zivilkontrolle - die Innere Führung - hat aber keinen dauerhaften Einfluss ausgeübt. Auch wenn Kenntnisse über die Innere Führung in Ungarn auf einen außerordentlich engen Kreis von Fachleuten beschränkt sind, führte ihr Leitbild, das des Staatsbürgers in Uniform, zu einer intensiven Diskussion, wenngleich die Wirkung dieser Diskussion innerhalb der wissenschaftlichen und militärischen Elite Ungarns sehr unübersichtlich ist. Ein Teil der ungarischen militärischen Führung sieht die Relevanz des Leitbilds - ähnlich der italienischen Auffassung - höchstens für Berufs- und Zeitsoldaten. Der Einfluss der amerikanischen Zivilkontrolle hingegen ist deutlich höher zu bewerten. Das hängt einerseits mit den politischen und militärischen Erwartungen zusammen, die mit der NATO-Aufnahme verbunden sind, und ist andererseits ein Ergebnis der engen wissenschaftlichen Beziehungen zwischen amerikanischer und ungarischer Soziologie und Politikwissenschaft sowie nicht zuletzt des dominierenden Einflusses der amerikanischen Fachliteratur.

Zwischen den beiden Konzepten - der deutschen Inneren Führung und der amerikanischen Zivilkontrolle - bestehen qualitative Unterschiede, wobei vor allem die Anziehungskraft angelsächsischer Modelle insgesamt und eine historisch bedingte Voreingenommenheit gegenüber dem deutschen Modell dessen positiverer Bewertung insgesamt entgegensteht.²⁷

26 Hier soll nur kurz auf die Zivilkontrolle der Bundeswehr bzw. die Gültigkeit und die Aktualität der Inneren Führung in Frage stellenden Dispute hingewiesen werden. Vgl. Martin Kutz, *Zwei Gesellschaften - zwei Armeen. Entwicklungen - Beziehungen - Probleme 1946-1995*, Führungsakademie der Bundeswehr Hamburg 1996, S. 63 und Jürgen Velten, *Baudissins ursprüngliches Konzept Innere Führung - seine Bedeutung für die Bundeswehr in Vergangenheit und Zukunft*, Lehrgangsarbeit, Hamburg 1995, S. 63.

27 In Ungarn wurde Samuel Huntingtons 1994 in ungarischer Übersetzung erschienenes Buch „The Soldier and the State“ 1957 zum Grundwerk der Fachliteratur über Zivilkontrolle. Es existiert keine deutsche Übersetzung und sein Ansatz steht in keinem Zusammenhang zur Theorie der gleichfalls vor 50 Jahren entstandenen Inneren Führung.

Die Fülle an Informationen²⁸, mit der die westlichen Ratgeber, die sich mit den komplexen Zusammenhängen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Ungarns in der Regel nicht oder zumindest nur ungenügend auskennen, die häufig überlasteten ungarischen Offiziere und Zivilexperten konfrontierten, führte dazu, dass diese von einer „Reklame“-Lösung eher Abstand nahmen. Sie förderte im allgemeinen auch nicht die notwendige Auseinandersetzungen darüber, welche Elemente der verschiedenen Modelle für Ungarn von Bedeutung sein könnten. Diese Kommunikations-schwierigkeiten sind auch heute noch das größte Hindernis für ein umfassendes, gründliches Verständnis der westlichen Auffassung. Neben den Sprachschwierigkeiten ist dies auch auf Unterschiede in der politischen Terminologie zurückzuführen.

Die ungarischen Experten wandten sich dem Thema nur langsam zu. Hauptgrund war eine in der Geschichte begründete Gleichgültigkeit gegenüber der Armee. Mitte der 90er Jahre, in der Anfangszeit ungarischer Zivilkontrolle, begann man mit dem Studium ausländischer Ansätze.²⁹ Die Übernahme der fremden Muster erwies sich aber aus mehreren Gründen als schwierig. Die meisten ungarischen Experten der Zivilkontrolle kennen die ausländischen Modelle nicht gründlich genug und haben zu wenige Erfahrungen damit. Deshalb sind die für Ungarn erarbeiteten Konzepte häufig noch unzureichend und es fehlen Adaptionstrategien, über die „Akzeptanz“ geschaffen werden könnte.

Ein gewichtiger, den Ausbau der demokratischen Kontrolle erschwerender Faktor liegt auf jeden Fall in der ungarischen Vergangenheit begründet. Es besteht bisher noch wenig Klarheit darüber, welche Auswirkung die schwache Legitimation des kommunistischen Systems auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Streitkräfte hatte. Eindeutig ist aber, dass bestimmte historisch bedingte Eigenheiten die Integration der Armee in die Gesellschaft belasten. Dazu gehören u.a. die nur sehr geringe Zahl von militärischen Fachleuten, die Trennung zwischen Streitkräften und Zivilgesellschaft, der Argwohn der Gesellschaft gegenüber dem militärischen Bereich, die allgemein geringen Kenntnisse der Gesellschaft über die Streitkräfte sowie die Unerfahrenheit der Militärtheoretiker und der militärischen

28 Vgl. Cris Donelly, A civil-katonai kapcsolatok fejlesztése a posztkommunista országokban. Im Studienband: A haderő polgári vezérlése, Hrsg.: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet (SVKI) - Gondolat, Budapest, 1995, S. 115.

29 Einige von ihnen wurden im Studienband „A haderő demokratikus irányítása“ (Redaktion Rudolf Joó und Zsolt Pataki), Budapest 1998, veröffentlicht, z.B. Rudolf Joó, A fegyveres erők civil irányítása. Megoldási változatok a fejlett demokráciákban, S. 7-38, Mária Szabó, A Bundeswehr polgári vezérlésének és vezetésének „filozófiája“: az Innere Führung, S. 41-92, G. Zsolt Pataki, Civil kontroll a francia honvédelemben, S. 93-138, János Szabó, A fegyveres erők civil kontrolljának új áramlatai a fejlett demokráciákban, S. 245-307. Vgl. auch Mária Szabó, A Forze Armate és a civil kontroll, SVKI Védelmi Tanulmányok (Verteidigungsstudien) 30/1999, S. 139.

Führung in der Auseinandersetzung mit einer neuen Zivilregierung. All das hat bedeutend dazu beigetragen, dass Fragen der Streitkräfte und der Sicherheitspolitik in der öffentlichen Diskussion keinen sehr hohen Stellenwert einnahmen.³⁰

Auch der schleppende Verlauf der „Lehrzeit“ der zivilen politischen Führung der Streitkräfte hemmte die zügige Transformation des Militärs. Zahlreiche unbehandelte und ungeklärte Konflikte der alten Strukturen wurden in die Phase des Übergangs mitgeschleppt. Eine der signifikantesten Schwierigkeiten ergibt sich heute daraus, dass es nicht leicht ist, zwischen den bestands-schützenden Reformen des früheren Systems und den systemtransformierenden Reformen der Wendezeit zu unterscheiden. Ähnliche Probleme bereitete auch die veränderte Rolle der militärischen Führung in der Verteidigungsplanung und bei der Vorbereitung der Wehrgesetze. Die an von außen kommenden Befehle gewöhnten Streitkräfte mussten in eine selbständige nationale Verteidigungsorganisation verwandelt werden.

Die am tiefsten verwurzelte Konfliktursache aber liegt in der Diskontinuität der ungarischen Armeeorganisation, in der Tatsache, dass sie sich aus mehreren, unterschiedlichen Modellen entwickelt hat. Die Armee der Österreichisch-Ungarischen Monarchie bzw. die ungarische nationale Armee zwischen den beiden Weltkriegen bauten noch auf die menschlichen Strukturen innerhalb des Militärs nach westlichem Muster (Militärgesellschaft). Auf dieses Erbe wurde - nachdem seine sichtbaren Strukturen zerschmettert, aber nicht vollständig eliminiert waren - nach dem Zweiten Weltkrieg eine „Militärgesellschaft“ nach sowjetischem Muster aufgebaut, die eine östliche Gesellschaftsentwicklung vorantrieb. Das Strukturprinzip war von diesem Zeitpunkt an nicht mehr die gesellschaftliche Legitimation, die Zivilkontrolle, der Professionalismus und die fachliche Autonomie, sondern ideologische Prinzipientreue, die uneingeschränkte Loyalität gegenüber dem bestehenden gesellschaftlichen System und die Beseitigung der internen und externen Kontrollmechanismen.³¹

„Das nach dem Zweiten Weltkrieg von außen aufgezwungene östliche Militärgesellschaftsmodell verwarf das in der früheren Gesellschaft schon seit hundert Jahren integrierte westliche Modell, indem es auch seine bürgerlichen Elemente, nationale Werte bewahrenden Traditionen, seine Gruppensolidaritäts-Institutionen und professionelle Dominanz diskreditierte und alles versuchte, Kontinuitäten auf dieser Ebene zu unterbrechen.“³²

30 Siehe ausführlicher János Szabó, *Diagnózis a honvédelemről. Vázlatos konfliktustérkép a hazai védelmi szektorról*, Budapest 1995, S. 9-11.

31 Diese Probleme waren auch in Deutschland nicht unbekannt. Es ist nicht zufällig, dass von den NVA-Offizieren nur knapp dreitausend in die Bundeswehr übernommen worden sind.

32 János Szabó, *Diagnózis a honvédelemről...* op. cit. S. 10 (Übersetzung v. Verf.).

Mit der Wende fiel auch der Zwang zur Beibehaltung östlicher militärischer Traditionen weg und in einer Situation ausgesprochener finanzieller Schwäche sah man sich gleichzeitig mit der Anforderung nach Herausbilden eines Nationalcharakters sowie eines westlich orientierten modernen Professionalismus konfrontiert. Infolgedessen erfolgte die Erneuerung des Militärs auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre recht zwiespältig: Mit der Rückkehr zu den Traditionen erhielten häufig Anachronismen, die mit Modernität nichts gemein haben, den Stempel „Tradition“ verpasst, während auf der anderen Seite die notwendigen modernen Institutionen der Streitkräfte nicht errichtet worden sind.

Nicht weniger problematisch ist das Erbe der in den Köpfen vor allem der älteren Soldaten noch verankerten Methoden, Kenntnisse und Traditionen. Die Soldaten sind loyal gegenüber ihrer Heimat und ihrem Beruf und manche unter ihnen meinen, nationale Werte zu schützen, wenn sie die Streitkräfte vor Politikern ohne Sachkenntnis schützen. In den ersten Jahren der demokratischen Führung der Streitkräfte und des Aufbaus der Zivilkontrolle gab es auch solche, die meinten, die Zivilkontrolle sei das „Trojanische Pferd“, mit dem die Politik erneut in die Streitkräfte eingeschleust werden soll. In den vergangenen Jahrzehnten hatte sich aber immer klarer herausgestellt, dass die zivilen Fachleute unentbehrlich sind, unter anderem auch, um die Armee in der Diskussion über einen ausreichenden Verteidigungshaushalt zu beraten und zu unterstützen. Heute akzeptieren die Militärs zwar das „Primat der Politik“, doch aus Mangel an Praxis bei der Verantwortung für die Führung des Verteidigungsapparates können sie das Verhältnis zwischen Regierung und Militärapparat noch schwer einschätzen. Viele hoffen, dass sie für die Militärpolitik unbegrenzte Verantwortung übernehmen können. Im Verlaufe der bisherigen und der weiteren Lehrjahre der Zivilkontrolle - was für die ungarischen Soldaten nach wie vor vor allem die Aneignung der NATO-Standards, das Studium westlicher Methoden und Strukturen bedeutet - lag und liegt der Schwerpunkt auf den Einstellungen gegenüber den entsprechenden Anschauungen und Werten sowie deren Weiterentwicklung. Eine Schlüsselrolle im umfassenden Lernprozess kommt der Schaffung von entsprechenden Kommunikationsfähigkeiten, dem Erlernen westlicher Sprachen und der Aneignung moderner Informationstechnik zu.

5. Internationale Einschätzung der ungarischen Zivilkontrolle

Die detaillierteste Einschätzung der politischen Kontrolle der ungarischen Streitkräfte bzw. über die parlamentarische Aufsicht des Verteidigungsministeriums erstellte - im ungarischen Auftrag - eine Gruppe des britischen

Verteidigungsministeriums im Herbst 1995.³³ Ihren Bericht übergab sie dem Staatssekretär für Verwaltung im ungarischen Verteidigungsministerium im Februar 1996.³⁴

Die britischen Analytiker hielten den institutionellen und juristischen Rahmen der demokratischen Kontrolle der ungarischen Streitkräfte für angemessen. Für die weitere Ausgestaltung des Rechtssystems wurde allerdings die weitere Bearbeitung der folgenden Probleme empfohlen:

- Bei Ausnahmezustand, Sonderbereitschaft und bei regionalen Gefahrensituationen liegt für die Rolle der Armee kein entsprechendes Gesetz vor;
- es gibt kein Gesetz für die Verteidigungswirtschaft;
- die Regelung der Rechtsstellung der Soldaten scheint eine Grauzone zu sein;³⁵
- im Vergleich zum britischen System ist die ungarische Honvedarmee überreguliert. Es ist nicht angebracht, dass sich das Parlament mit der militärischen Führungslehre befasst, es ist ausreichend, wenn es die Grundprinzipien festlegt. Das Mikromanagement ist für die Übergangszeit akzeptabel, später kann es aber die normale Funktion der Streitkräfte behindern.

Im Interesse der weiteren „Verfeinerung“ der Gesetzgebung und des institutionellen Systems wird die stärkere Einbeziehung von Wissenschaftlern und Experten vorgeschlagen. Die Parlamentsabgeordneten müssten sich auf die Hilfe unabhängiger Ratgeber stützen können.

In Verbindung mit der Kontrolle des Verteidigungshaushalts erwähnt der Bericht folgende Mängel:

- Es gibt keine kurz- und langfristige Planung;
- die Methode, lediglich das Gesamtbudget vorzulegen, ermöglicht den Parlamentsabgeordneten keine gründliche Kontrolle. Das Militärbudget müsste detaillierter vorbereitet werden;
- das Verteidigungsministerium kontrolliert die Notwendigkeit der gestellten Forderungen des Militärs und die Effektivität der Nutzung von Geldern nicht ausreichend;³⁶

33 Defence Management and Consultancy Services (DMCS).

34 Unter dem Titel: Jelentés a magyar Honvédelmi Minisztérium országgyűlési felügyeletéről és a Magyar Honvédség demokratikus ellenőrzéséről (Bericht über die parlamentarische Aufsicht des ungarischen Ministeriums für Verteidigung und die demokratische Kontrolle der ungarischen Honvedarmee).

35 Das Gesetz über die Rechtsstellung der Mitglieder der bewaffneten Streitkräfte wurde im Mai 1996 verabschiedet. Vgl. Az 1996. évi XLIII. törvény, Honvédelmi Közlöny, 13/1996, S. 511-567.

- es gibt keine Wirkungskontrolle, die die Aufwendungen mit den Ergebnissen vergleicht;
- das Haushaltsplanungssystem muss durchsichtiger gestaltet und mit der Struktur der in den NATO-Ländern verwendeten Fragebögen zur Verteidigungsplanung in Übereinstimmung gebracht werden.

In Verbindung mit der Beschaffung militärischer Mittel beanstandet der Bericht hauptsächlich, dass es keine zivile Kontrolle über den militärischen Bedarf gibt.

Laut britischer Einschätzung sind der organisatorische Aufbau des Ministeriums für Landesverteidigung und sein Verhältnis zur Führung der ungarischen Honvedarmee die kritischsten Punkte der demokratischen Kontrolle in Ungarn.

Der Bericht fasst die Kritik in punkto ungarische Verteidigungsorganisation wie folgt zusammen:

1. Das Ministerium für Landesverteidigung (ungarisches Kürzel: HM) und das Kommando der ungarischen Honvedarmee (ungarisches Kürzel: MH) bilden zwei parallele Strukturen, beide sind dem Minister untergeordnet. Auf internationaler, wirtschaftlicher und militärischer Ebene versehen sie parallele Funktionen, doch sind die Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen den beiden Strukturen nicht befriedigend. Dieses organisatorische Manko bremst die Entscheidungsprozesse, führt zu Mehrausgaben und schwächt die Um- und Durchsetzung der demokratischen Zivilkontrolle.
2. Die westlichen Erfahrungen beweisen, dass die Verteidigungsprobleme einen komplizierten Komplex bilden und deshalb entsprechende Mechanismen zur Ausarbeitung der Verteidigungspolitik geschaffen werden müssen.

Die neuen Demokratien sind politische Kulturen in Kinderschuhen, sie haben keine Erfahrungen mit der demokratischen Formulierung nationaler Verteidigungspolitik. In Ungarn existieren weder die Organisationen noch die Verfahren, die zur Integration aller Aspekte der nationalen Sicherheit und der Verteidigungspolitik notwendig sind. Der Minister stützt sich ausschließlich auf die Ratschläge der Militärs, es fehlt das sachverständige zivile Beamtentum und die institutionalisierte Zusammenarbeit.

Im Umfeld des Ministers fehlt ein gut organisierter Stab, der dazu beitragen könnte, ihm einen Einblick in die Ausarbeitung und Durchfüh-

36 Die vorgeschlagene Methode der Effizienzmessung, die Input-Output-Kostenrechnung, war 1996 in der ungarischen Verwaltung, ja im gesamten Staatsorganismus unbekannt.

rung der Verteidigungspolitik sowie in die Details der militärischen Planung und Operationen zu gewähren.

3. Im ungarischen System fehlt eine Einrichtung, zu deren Aufgaben die langfristige Ausarbeitung der nationalen Sicherheitspolitik gehört. Laut britischem Vorschlag müsste unter der Leitung des Ministerpräsidenten eine Einrichtung wirken, die unter Hinzuziehung von Vertretern aus dem Verteidigungs-, Außen-, Innen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium langfristig eine klare Linie für die Streitkräfte festlegen könnte. Nach den britischen Vorschlägen sollte bei der Ausarbeitung der ungarischen Sicherheitspolitik das Außenministerium bestimmend sein, der Einfluss des Verteidigungsministerium hingegen sollte nicht so dominant sein.
4. Nur in der internationalen Abteilung des Verteidigungsministeriums besteht ein adäquates Verhältnis zwischen Zivilisten und Militärs. Besonders in leitenden Positionen wäre aber viel mehr Zivilpersonal notwendig. Das entsprechende Verhältnis von Zivilisten und Militärs ist bei der praktischen Umsetzung der demokratischen Zivilkontrolle eine wichtige Bedingung. Dass von der Leitung des Verteidigungsministeriums eine entsprechende Steigerung der Anzahl ziviler Beamten angestrebt wird, halten nicht nur die britischen, sondern auch alle anderen ausländischen Analytiker für unwahrscheinlich. Wegen der mangelhaften gesellschaftlichen und fachlichen Basis müssen sich die Minister häufig auf Offiziere stützen, und selbst wichtige zivile Funktionen werden noch von pensionierten Offizieren wahrgenommen.³⁷ Laut britischem Bericht erfolgte in der zweiten Regierungsperiode nach der Wende (während der Horn-Regierung) die „Remilitarisierung“ des Verteidigungsministeriums („von den uniformierten Staatsbürgern gelangten wir zu den Generälen im Anzug“), was einen Rückschritt zu den Verhältnissen der vorangegangenen (Antall-)Regierung bedeutete.
5. Der Bericht schlägt, im Einklang mit der westlichen Praxis, die Schaffung eines integrierten Verteidigungsministeriums vor. Ohne dieses integrierte Ministerium wird Ungarn - laut Prognose des Berichtes - bei der Zusammenarbeit mit den Verteidigungsministerien der NATO-Mitgliedsstaaten und der NATO-Zentrale in Brüssel Schwierigkeiten haben.
6. Die Vorteile der Integration des Generalstabes in das Verteidigungsministerium sieht der Bericht in folgendem:

- Die Aufsicht über die bewaffneten Kräfte würde verbessert;

37 Vgl. dazu Douglas Bland, A katonák védelme a civil vezérléssel szemben. A civil-katonai kapcsolatok elhanyagolt dimenziója, in: A haderő polgári vezérlése, op. cit. S.117 und Jeffrey Simon, NATO Enlargement and Central Europe. A study of civil-military relations, National Defence University (NDU), Washington 1996.

- es käme ein System zustande, das sich an die NATO-Mitgliedstaaten anlehnen könnte;
- zentrale Aufmerksamkeit könnte sich auf den militärischen Nachrichtendienst richten;
- Parallelitäten und Duplikationen würden verringert;
- die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen dem HM und der MH würden sich verbessern;
- die Umsetzung der politischen Vorgaben im militärischen Apparat würde effizienter und einfacher, gleichzeitig verlief die Vermittlung militärischer Ordnung an den Minister reibungsloser.

Die britischen Analytiker schlugen die Ausarbeitung einer eigenen Laufbahn für die Beamten des Verteidigungsministeriums mit einer Aufteilung in militärische und zivile Posten vor. Die Anziehungskraft des öffentlichen Dienstes müsste mit finanziellen Mitteln erhöht werden.

Neben den materiellen Schwierigkeiten ist, laut Meinung ausländischer Beobachter, die relative Isoliertheit der Armee vor 1989 eine weitere Ursache der aktuellen Probleme in Ungarn. Vor 1989 konnten nur Berufssoldaten in der Verteidigungsadministration arbeiten. Die Armee war, von der Öffentlichkeit abgeschirmt, eine weitgehend geheimnisvolle Institution. Die zivilen Institutionen befassten sich nicht mit Verteidigungsangelegenheiten, Themen der Landesverteidigung waren kein Teil von Bildung und Unterricht, und auf keiner Ebene gab es zivile Verteidigungsexperten. Die „Zivilisierung“ erfolgt auch heute noch langsam. Es ist ein zusätzliches Problem, dass Berufsmilitärs auch heute noch höher besoldet werden als die Zivilisten, die die gleiche Arbeit verrichten. Die Rekrutierungsschwierigkeiten sind nicht von heute auf morgen zu lösen. Das Militär ist nicht in der Lage, durch Änderungen an der Basis das Verwaltungssystem quasi neu aufzubauen. So muss mit einer relativ langen Anpassungs- und Übergangszeit gerechnet werden.

Im letzten Teil hebt der britische Bericht die Bedeutung der öffentlichen Diskussion und der Information der Öffentlichkeit hervor. Zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung war die Popularität von Verteidigungsfragen in der öffentlichen Meinung auf einem Tiefpunkt. Es wird lange Zeit in Anspruch nehmen, bis die ungarischen Verteidigungsbehörden die Antipathie bzw. die Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit in Fragen der Streitkräfte und der Verteidigung werden überwinden können.³⁸

38 Über die Kontroverse bzw. Zusammenfassung des britischen Berichtes siehe: A magyar haderő és a civil kontroll a brit átvilágítás tükrében. Abschlussbesprechung am 27. Januar 1997. Hrsg.: HM/Hauptabteilung für Organisierung der Wissenschaftlichen Tätigkeit und des Unterrichtswesens, Budapest 1997, S. 119.

Die internationalen Analysen lenken die Aufmerksamkeit einstimmig auf die Tatsache, dass aufgrund der Gleichgültigkeit eines bedeutenden Teils der ungarischen Bevölkerung die Armee keine große Bedeutung in aktuellen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen hat. Es fehlt die zivile sicherheits- und verteidigungspolitische Elite, deren Organisationen und mit ihr die Foren für Bildung und Manifestation. Die Expertenbasis der politischen Parteien ist recht einseitig.

Mit dem Fehlen einer gut organisierten und wirtschaftlich effizienten Zivilgesellschaft und auf Grund des gesellschaftlichen Desinteresses gegenüber der Armee ist eine wichtige Voraussetzung für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte nicht gegeben: Eine fachlich versierte Armee bedarf einer zivilen Behörde, welche die Arbeits- und Existenzbedingungen des militärischen Sektors entsprechend sichert. Dessen Leistungen müssten von der zivilen Gesellschaft dann auch entsprechend moralisch anerkannt werden.³⁹

Wegen der Billigung des Gesetzes über den Rechtsstand der Mitglieder der bewaffneten Kräfte (Mai 1996) protestierten 4.000 Berufssoldaten in den Interessenvertretungskörperschaften. Einerseits meinten sie, dass man sie aus dem öffentlichen Leben aussperre, da sie, wie in diesem Gesetz festgelegt wurde, nun selbst in den kommunalen Verwaltungen nicht einmal stellvertretende Positionen einnehmen können sollten, und auf der anderen Seite nahmen sie daran Anstoß, dass das Inkrafttreten der ebenfalls in diesem Gesetz festgelegten Gehaltstabelle um zwei Jahre hinausgeschoben werden sollte. Trotz der für 1996 geplanten Gehaltserhöhung von 19,3 Prozent setzte sich die Abwanderung aus der Armee fort.

In Ungarn wurden keine Überprüfungen der aktiven Soldaten durchgeführt, die Erneuerung des Offizierskorps sollte durch die Herabsetzung des Rentenalters der Berufssoldaten gefördert werden. Das geringe gesellschaftliche Prestige und die schlechte Entlohnung trugen stark dazu bei, dass - wie auch andernorts - vor allem die dynamischen, flexiblen, unternehmungslustigen, konvertierbaren und gut ausgebildeten jungen Männer die militärische Laufbahn verließen (in den 90er Jahren waren 60 Prozent der Armeeaussteiger unter 30 Jahre alt). Es stieg also die Anzahl derer, deren Anteil - wegen der großen Anzahl „ererbter“ hochrangiger Posten - eigentlich gesenkt werden sollte. Nach Ansicht ausländischer Analytiker liegt die soziologische Einbet-

39 Über das Bedingungssystem der Zivilkontrolle siehe: Rudolf Joó, A haderő demokratikus kontrollja. A „miért“ és „hogyan“ néhány kérdése, Euroatlanti Politikai Füzetek, (Euroatlantische Politische Hefte) V/1998, Budapest, S. 8-9. Vgl. auch Sándor Agocs, A Disperited Army, in: Civil-Military Relations in Post-Communist States, Hrsg.: Anton A. Bebler, London 1996, S. 86-92.

tung der älteren Generation des ungarischen Offizierskorps im bisherigen System begründet; eine entsprechende Veränderung über Neueinstellungen wird vermutlich nur in einem längeren Prozess erreichbar sein.⁴⁰

Die Übergangszeit, die Streitkräftereform aber auch das Niveau der materiellen und technischen Versorgung war für die Schaffung eines professionell anspruchsvollen, selbstbewussten Korpsgeistes nicht günstig; so ist zu befürchten, dass die Armeeführung nicht immer mit entsprechender Selbständigkeit den externen parteipolitischen Einmischungsversuchen widerstehen kann, welche die fachliche Integrität des Führungskorps gefährden.

Ausländische Experten kritisieren auch die Ergebnisse der bisherigen NATO-Hilfe in der Region. Die militärischen Austauschbeziehungen und Weiterbildungen sowie PfP-Programme erhöhten nur noch den zivil-militärischen Gegensatz, da sie sich fast ausschließlich auf die Militärs konzentrierten. Die militärischen Beziehungen und die wachsende Zahl der in den militärischen Bildungsinstitutionen der NATO-Mitgliedstaaten ausgebildeten Offiziere fördert vorerst noch nicht effektiv den Wandel der geistigen Einstellungen. Für die notwendige „Haltungsänderung“ ist dies nicht ausreichend. Die von der Ausbildung im Ausland zurückgekehrten Offiziere können in ihrer alten Umgebung die neuen Kenntnisse nur unzureichend nutzen; die neuen Gedanken werden bald „vom bleiernen Gewicht der Routine“ erdrückt.⁴¹

Mitte der 90er Jahre kam zwischen dem für die Planung und Institutionalisierung der Zivilkontrolle verantwortlichen politischen Sektor und der für diesen Zeitraum gebildeten Expertengruppe eine direkte Beziehung zustande. Bei diesem Prozess spielte der britische Bericht eine ausschlaggebende Rolle. Er wurde an alle Entscheidungsträger und Experten verteilt, die an der Modernisierung des ungarischen Verteidigungssektors beteiligt waren. Im Kreis der Experten führte diese unparteiische Sicht von außen zu einer schöpferischen Kontroverse und war für den Kreis der Entscheidungsträger eine neue Herausforderung. Er trug sichtbar zur Verbindung von Theorie und Praxis bei.⁴²

6. Zivilgesellschaft und die gesellschaftliche Kontrolle

40 Alvin H. Bernstein, *Hogyan támogatják az intézmények a haderő polgári irányítását és ellenőrzését a demokráciákban*, in: *A haderő polgári vezérlése*, op. cit. S. 117.

41 Chris Donnelly, op. cit. S. 161-162.

42 Vgl. János Szabó, *A fegyveres erők civil kontrolljával kapcsolatos gondolkodásunk változásáról*, in: *A magyar haderő és a demokratikus kontroll a brit átvilágítás tükrében*, op. cit. S. 40.

Obwohl auch in den alten Demokratien über die Rahmenbedingungen der politischen Kontrolle des Militärs diskutiert wird, bezweifelt niemand, dass es stets eine grundlegende und unerlässliche Voraussetzung gibt: Eine entwickelte Zivilgesellschaft, die auf eine historische Etabliertheit von demokratischen Institutionen und Werten bauen kann. In den jungen mittelosteuropäischen Demokratien existiert eine von demokratischen Werten durchdrungene, gut organisierte Zivilgesellschaft noch kaum. Die gesellschaftliche Seite der Zivilkontrolle ist in Ungarn heute noch viel weniger entwickelt als die der institutionalisierten politischen Kontrolle.⁴³ Es fehlt eine ganze Reihe gesellschaftlicher Institutionen, Ideale und Verhaltensmuster, die allerdings auch in den reiferen Demokratien das Ergebnis einer langen Entwicklung sind.

Die Zivilorganisationen sind heute nur Inseln im Meer der zivilen Unorganisiertheit. Die verschiedenen Antikriegs- und Antigewaltbewegungen, Bewegungen für Wehrdienstverweigerung oder Zivildienst,⁴⁴ die aktiv sind und die, oft auch theoretisch nicht uninteressante (ALBA KÖR), wichtige Tätigkeiten ausüben, haben eine so geringe politische und gesellschaftliche Wirkung, dass sie als Kontrollfaktoren nicht in Frage kommen.

Obwohl nach der Wende der Bedarf nach kritischer, öffentlicher Kontrolle gerade für den Verteidigungsbereich konsequent formuliert wurde, spiegelt sich in den Medien die detailliert ausgearbeitete und durchdachte Öffentlichkeitspolitik vorerst noch nicht wider. Die örtlichen Truppenteile spielen in der lokalen Presse eine größere Rolle als die Landesverteidigung in der Landespresse.

Durch die Tätigkeit des Ombudsmannes wird der Armee die Etablierung, Förderung und Einhaltung von Werten und Normen erleichtert, die in Ungarn in den letzten Jahren überhaupt erst gesellschaftliche Verbreitung gefunden haben.⁴⁵ Lange Zeit reagierte die ungarische Politik auf diese Annäherungen wie auf irgendeine ausländische Erfindung, die nur wegen der internationalen Beobachtung beachtet werden muss. Diese Ansicht existiert, wenn auch mit abnehmender Intensität, in der Praxis der ungarischen Politik und Staatsverwaltung fast bis heute, sie hatte aber eine besonders hohe Bedeutung in Bezug auf die spezielle Situation der Armee im Transformationsprozess. Einer der wichtigsten Indikatoren für die Durchsetzung der Zivilkontrolle und der gesellschaftlichen Legitimierung der bewaffneten Kräfte ist die volle Durchsetzung der Staatsbürgerrechte in der

43 Laut Umfrage des Ungarischen Gallup Institutes ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Landesverteidigung viel größer als in die Regierung oder in das Parlament.

44 Seit 1989 besteht in Ungarn das Recht zur Wehrdienstverweigerung; wehrdienstpflichtige Staatsbürger können waffenlosen Militärdienst oder Zivildienst leisten.

45 Um nur das Grundlegendste zu erwähnen: die Ehrung der menschlichen Würde.

Armee. Die Voraussetzung hierfür ist die Kooperation von externer und interner Organisationskontrolle. In diesem Bereich sind Theorie und Praxis vielleicht am weitesten voneinander entfernt, hier ist auch die institutionelle Kontrolle bisher am schwächsten ausgebaut.⁴⁶

Die Einbindung der militärischen Hochschulinstitutionen in die zivile Hochschulbildung könnte die Integration der Armee in die Gesellschaft und die Stärkung der zivil-militärischen Beziehungen entscheidend fördern. Als signifikanter Fortschritt in diese Richtung kann die Tatsache verbucht werden, dass das neue System der ungarischen Hochschulbildung zur Verleihung von Fachqualifikationen berechtigt ist, die in beiden Bereichen - im militärischen und im zivilen - anerkannt werden. Auch für die Armee ist heute die zivile Fachausbildung in vielerlei Hinsicht von besonderer Bedeutung. Für die Praxis und die Lebensverhältnisse der militärischen Hochschulbildung können besonders im Bereich Organisation und Verhaltenskultur die wechselseitige Beeinflussung von politischer und militärischer Kultur von Bedeutung sein: Beispielsweise kann das durch die Immatrikulation ziviler Studenten an der Nationalen Verteidigungsuniversität Miklós Zrinyi besonders gefördert werden.

Die Institutionen der militärischen Hochschulbildung können zu wichtigen Stätten für die theoretische und praktische Weiterentwicklung sowie für die habituell kulturelle Verankerung der ungarischen Zivilkontrolle werden. Für eine hochqualifizierte Offiziersausbildung mit hohem Prestige wäre deshalb eine breite und qualitativ anspruchsvolle Rekrutierung notwendig, weiterhin gute Lebens- und Arbeitsbedingungen, damit die Organisation ihre gut ausgebildeten Angehörigen halten kann.

7. Zivilkontrolle und die NATO-Mitgliedschaft

Im März 1999 wurde Ungarn in die Reihe der NATO-Mitgliedstaaten aufgenommen. Die NATO-Integration erhöhte die gesellschaftliche Legitimität der ungarischen Landesverteidigung und lenkte größere Aufmerksamkeit auf die Sicherheits- und Verteidigungsfragen.

Die ungarische Regierung und die militärische Führung sind angehalten, die im Zusammenhang mit der NATO-Mitgliedschaft übernommenen Verpflichtungen, darunter den kontinuierlichen Ausbau der demokratischen Kontrolle

46 Die Institutionen der inneren Organisationskontrolle sind in der Ungarischen Landesverteidigung heute rechtlich und praktisch mittellos. Vgl. Zoltán Murányi, *Az erőszakszervezetek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei*, op. cit. S. 227-229.

der Streitkräfte, zu erfüllen. Die zivilen und militärischen Eliten sind sich über den Stand und die Mängel der ungarischen Zivilkontrolle im Klaren. In den vergangenen Jahren erfolgte deshalb auch auf militärischer Seite eine Art Aktivierung, durch die die zügige Anpassung an die Anforderungen der Zivilkontrolle forciert werden soll. Die Voraussetzungen dafür sind nicht die schlechtesten. Seitens des Militärs ist man den Anforderungen und Inputs von ziviler Seite aufgeschlossen. Die zivilen Akteure sind ihrerseits sehr an internationalen Informationen und Erfahrungen interessiert. Zivilkontrolle ist inzwischen in die Lehrpläne von militärischen Ausbildungseinrichtungen aufgenommen worden.⁴⁷

Die zivile Führung und Kontrolle der Streitkräfte ist für den Demokratisierungsprozess eines jeden Landes von essentieller Bedeutung. Der Übergang zur Demokratie und zur Marktwirtschaft war in Mittelosteuropa aber ein komplizierter Prozess; die demokratische Kontrolle auf dem Niveau der Grundprinzipien, Normen und Regelungen wird von daher auch nicht „von heute auf morgen“ ausgebaut werden können, sondern, wie das nach wie vor auch noch für entwickelte Demokratien gültig ist, nur kontinuierlich und über einen längeren Zeitraum.⁴⁸

Die NATO erwartet von den neuen Mitgliedstaaten die strukturelle Anpassung an die internen Normen der Organisation. Das hat entscheidend zur Fortschreibung der neuesten ungarischen Planungen über die Entwicklung der Streitkräfte beigetragen.⁴⁹

Im Sinne dieser Verordnung müssen eine neue strategische Konzeption der Verteidigung sowie mögliche Alternativen erstellt werden; es muss eine bedeutend kleinere,⁵⁰ finanzierbare, zur Durchführung ihrer Aufgaben fähige Streitmacht geschaffen werden, in der die Zahl der Unteroffiziere und die Zahl der Zeitsoldaten allgemein erhöht wird. Die Regierung hat als Budgetvorgabe des Verteidigungsministeriums für das Jahr 2000 eine Erhöhung um 1,51 Prozent des BIP (Bruttoinlandsprodukt) geplant und auch realisiert. Für die Jahre 2001 bis 2004 ist eine Erhöhung jährlich um jeweils 0,1 Prozent des BIP geplant.⁵¹

47 Nach den Erfahrungen der Autorin der Studie wissen die Hörer der zivilen Universitäten noch nicht viel über die Zivilkontrolle der Streitkräfte.

48 Bis zum heutigen Grad der Akzeptanz der Inneren Führung in der bundesdeutschen Armee und zum Ausbau der bedeutenden Institutionen der deutschen Zivilkontrolle vergingen mindestens 30 Jahre. Der Ausbauprozess der italienischen Zivilkontrolle hat auch erst in den 90er Jahren einen größeren Aufschwung genommen.

49 Vgl. Határozatok Tára, 26/1999.

50 Ende 2000 zählte die Ungarische Honvedarmee noch immer ungefähr 60.000 Mann. Geplant sind 45.000.

51 2000 192,3 Mrd. Ft.; 2001 voraussichtlich 223,6 Mrd. Ft; 2002 243,2 Mrd. Ft; 2003 265,2 Mrd. Ft; 2004 287,9 Mrd. Ft.

Die Regierungsverordnung fordert den Verteidigungsminister auf, „im Interesse der Durchsetzung der politischen und demokratischen Lenkung sowie Kontrolle bzw. der Steigerung der Effizienz der Entscheidungsfindung den Honved-Generalstab in das Verteidigungsministerium zu integrieren“, wobei das integrierte Ministerium eine geringere Belegschaftszahl als die beiden gegenwärtigen Organisationen haben wird. Obwohl der Termin für diese Maßnahmen bereits der 31.12.1999 war, sind sie bis heute noch nicht verwirklicht.⁵²

Die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft, wie auch die sowohl in den westlichen Ländern als auch in Ungarn vorhandene Identitäts-, Legitimations- und Rekrutierungskrise erschweren die Verwirklichung der Reform. Zehn Jahre nach dem Systemwandel sind die militärischen und politischen Kompetenzen noch immer nicht geklärt worden: Es ist trotz mehrerer Versuche nicht gelungen, die Integration von Generalstab und Verteidigungsministerium zu verwirklichen. Die Verzögerung der rechtlichen Regelungen, die hohen Hürden bei der Gesetzgebung, die zu oberflächlichen politischen Diskussionen und vor allem der Finanzmangel haben ihren Anteil an der schleppenden Durchführung der Reform.

8. Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Der ungarische Verteidigungssektor steht noch immer mitten in der Übergangsphase und die Zivilkontrolle spiegelt die Probleme dieses Übergangs wider.

Das Parlament und das Verteidigungsministerium haben sich bemüht, die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates mit den Ordnungs- und Funktionserfordernissen der Streitkräfte zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrages miteinander in Einklang zu bringen. Es ist in erster Linie nicht diesen Institutionen zuzuschreiben, dass die Effizienz der ungarischen Zivilkontrolle auf zahlreichen Gebieten noch zu wünschen übrig lässt. Vielmehr liegt es an den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, den Schwächen der ungarischen Staatsverwaltung und der politischen Kultur sowie last but not least der relativen Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit.

Das ungarische demokratisch-parlamentarische Regierungssystem ist der Integration der Armee in die freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung verpflichtet. Der Übergang zur Demokratie und zur Marktwirtschaft ist in

52 Diese Studie wurde Ende Mai 2001 abgeschlossen.

Ungarn aber - wie auch in den anderen postsozialistischen Ländern - eine komplizierte Frage und nimmt eine längere Zeit in Anspruch.

Jahrzehnte lang waren eine eingeengte Sichtweise, Einschränkungen im öffentlichen Leben, eine Abstumpfung der Moral sowie die Verkümmern der kollektiven Erinnerung für das öffentliche Denken charakteristisch. Die Folgen sind auch heute noch spürbar. Die ungarische Gesellschaft hat aber in den Jahren nach dem Systemwechsel bewiesen, dass sie unter günstigen Bedingungen im Interesse des eigenen Wohls die Chancen mit bemerkenswerter Geschwindigkeit ergreifen kann. Das ist das Wesen des Systemwandels.

Mit der NATO-Integration hat sich das Militär zu einem besonders wichtigen Bereich entwickelt und so wird - wir können es zumindest hoffen - der Ausbauprozess der Zivilkontrolle in den kommenden Jahren erwartungsgemäß eine besondere Unterstützung und Aufmerksamkeit genießen.